

농촌-도시 간 기능적 연계 필요성 및 국외 논의

이차희 국토연구원 부연구위원 (cha0324@krihs.re.kr)

머리말: 농촌/도시 이분법 (dichotomy)을 넘어

올해 초 국회입법조사처는 『2023년 올해의 이슈』 특별보고서를 통해 ‘샐터·일터·쉼터로서의 농어촌재생’을 지역소멸 시대의 국가전략 중 하나로 제시하였다. 2000년대 이후 국가균형발전 정책이 주로 수도권/비수도권 격차 해소에 초점을 두어 추진되면서, 농촌의 특성을 반영한 균형발전정책은 상대적으로 미흡했으므로 향후 저개발과 난개발 문제를 동시에 겪는 농촌의 특성을 반영한 지역소멸 대응이 필요하다는 것이다.

그간 우리나라의 농촌정책은 인구·경제성장 시대의 패러다임을 완전히 벗어나지 못한 상태에서 추진돼왔다. 도시 중심의 거점 성장을 추진하던 시기에 농촌은 1차 산물을 도시에 공급하면서 도시 성장의 부산물로서 성장한다고 보았다. 즉, 농촌은 도시 외부의 비도시지역으로 인식되었으며, 장래 시가지가 될 수 있는 용지의 공급원으로만 인식되어 체계적인 개발·관리가 이루어지지 못하였다. 이러한 상황에서 강한 이촌향도 흐름으로 농촌의 활력은 지속적으로 떨어졌으며, 2021년 이후 국가인구 자체가 축소되는 인구감소 시대에 농촌은 더욱 소멸위기 최전선에 직면해 있다. 2010년대 이후 인구감소와 최소한의 공공서비스 공급이 과제로 떠오르면서 귀농귀촌 등 농촌 인구 증대 정책과 농촌중심지 형성 등 농촌 주민에 대한 공공서비스 공급을 위한 정책이 추진되었으나, 이러한 정책도 농촌을 ‘비도시지역’으로 보는 도시 중심의 관점, 농촌/도시 이분법을 완전히 벗어나지 못하고 있다.

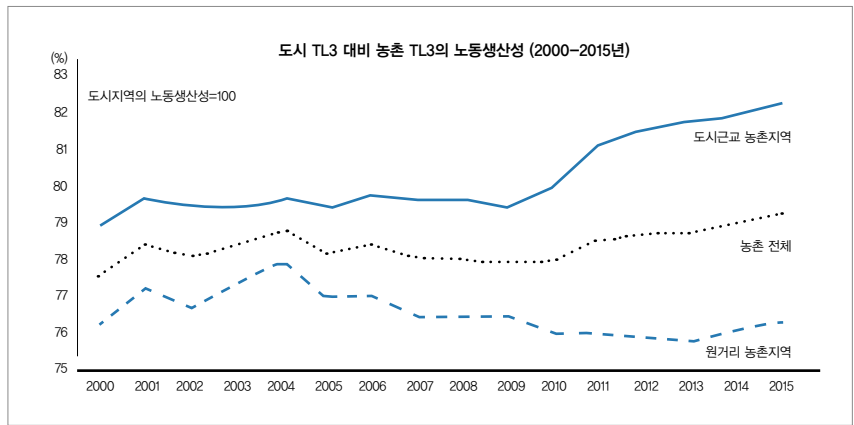
2015년 OECD에서도 유사한 문제의식을 가지고 농촌지역의 잠재력을 충분히 활용하기 위한 농촌정책 방향인 ‘농촌정책 3.0(Rural Policy 3.0)’을 제시하였고, 이후 관련된 논의가 활발히 이루어지고 있다. OECD 논의의 핵심은 농촌/도시 이분법을 넘어 농촌-도시 간의 공간적 연속성과 기능적 연계에 주목한다는 점이다. 특히 농촌 경제가 ‘저밀도 경제(low-density economy)’ 특성을 가진다는 데에 주목하여 농촌 발전의 핵심을 도시와 거래 가능한(tradable) 부문으로 보았으며, 농촌-도시 연계를 통해 도시의 집적효과를 차용할(borrowed agglomeration effect) 수 있다고 보았

다. 이러한 논의를 반영하여 우리나라 농촌정책도 농촌-도시 연계를 통한 새로운 발전전략 모색이 필요한 시점이다.

농촌의 저밀도 경제란

통상 농촌지역은 불리한 입지 조건으로 1차산업 외의 산업 발전과 성장에 제약이 있는 지역으로 인식되어 왔으나, 2000년대 글로벌 금융위기 이후 OECD 국가 일부 농촌지역 생산성 증가가 경제 회복을 견인했음이 밝혀졌다. 이에 OECD는 농촌지역 경제가 도시지역과 어떻게 다른지, 도시지역과 가까운 농촌지역이 어떻게 높은 성과를 낼 수 있었고, 원거리의 농촌지역은 왜 피해가 컸는지를 이해하기 위해 '저밀도 경제' 개념을 도입하여 분석하였다.

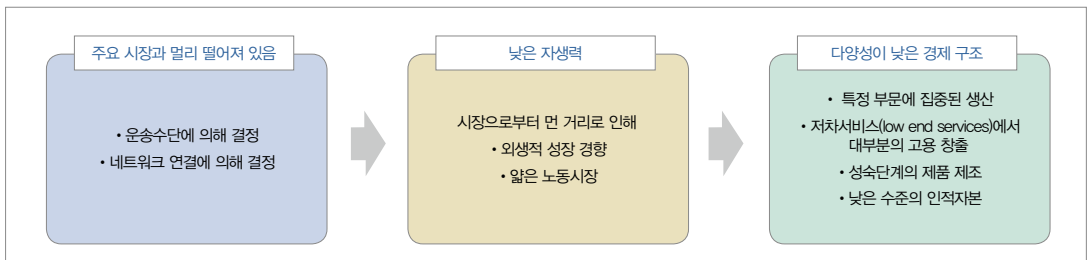
그림 1 도시지역과의 생산성 격차가 줄어드는 도시 근교 농촌



주: 1) 생산성은 TL3 내 노동자 1인당 GDP로 측정된 것임.
 2) TL3(territorial level 3): OECD에서 회원국들의 지역 단위를 분류하는 기준으로 TL2는 362개 대지역(우리나라 광역경제권), TL3은 1,794개 소지역(우리나라 광역자치체)을 가리킴.
 자료: OECD(2019), 국토연구원(2021, p.31)에서 재인용.

농촌지역은 주거지 간에 상당한 거리가 있으며, 경제 규모가 작고 인구 밀도가 낮아 도시와는 상이한 역학(different dynamics) 관계를 가지게 되는데, OECD는 이를 '저밀도 경제(low-density economy)'라고 명명하였다. 즉, 도시지역이나 발달한 산업 집적지와 비교하여 상대적으로 낮은 시장 접근성, 높은 대외 의존도, 열악한 노동시장 및

그림 2 저밀도 경제 특징



자료: OECD(2016), 이차희(2022)에서 재인용.

인적 자본, 성숙단계 산업 혹은 저부가가치 산업 중심의 취약한 산업 구조, 낮은 수준의 지역 혁신 역량 등이 저밀도 경제의 특징이다(OECD 2016).

OECD는 저밀도 경제성장 사례들을 분석하여 저밀도 경제가 성장할 수 있는 동력을 제시하였는데, 그 핵심은 글로벌 가치사슬에서 경쟁우위를 확보할 수 있는 '거래 가능한(tradable)' 부문을 확보하는 것이다. 이에 따르면 농촌정책에서 제조업 및 기타(도시와) 거래 가능한 부문(tradable sector)의 성장을 촉진하는 것이 매우 중요하다. 기존 도시지역의 전략 산업 선정·육성과 구분되는 점은 제한된 지역의 자원 및 산업 역량을 고려하여 경쟁우위를 확보할 수 있는 틈새시장(niche)의 발견을 강조한다는 점이다.

한편, '차용된 집적효과(borrowed agglomeration effect)'를 위한 도시와의 기능적 연계가 강조되는데, 이는 농촌-도시 연계 강화가 인력·지식·혁신 확산 등을 통해 생산성 제고 및 인구증가에 영향을 미치기 때문이다. 즉, 도시지역에서 활용 가능한 상품과 서비스가 확대될 때, 농촌의 발전 기회가 더 커지게 된다는 것이다. 이런 측면에서 기능적 연계는 도시와의 접근성에 영향을 받을 수밖에 없는데, 접근성이 좋은 도시 주변 근교 농촌은 원거리 농촌에 비해 도시와의 연계가 더 쉬운 것으로 나타난다(OECD 2016; 2019).

이러한 논의는 최근 농촌 내의 지리적 요인에 따른 분화와 밀접히 관련된다. 도시 근교를 중심으로 다양한 산업이 성장하고 지역 경제가 활기를 띠는 농촌지역이 나타나고 있는데, 저밀도 경제 논의는 이러한 점에 주목하여 농촌 분화의 현상과 원인을 살펴보고, 성장 사례들로부터 향후 농촌정책의 방향을 제시하였다는 데 의의가 있다.

OECD 농촌정책 3.0 (Rural Policy 3.0)

OECD 회원국 중심으로 농업이 농촌의 지배 요소가 아닌 농촌의 일부에 지나지 않는다는 인식이 강해지면서 OECD는 1999년에 '농촌지역의 지역적 정책에 대한 연구 분과(Working Party on Territorial Policy in Rural Areas)'를 조직하여 농촌개발 연구를 진행하게 된다. 이후 다양한 국가·지역적 사례 연구를 거쳐 농촌지역의 다양성과 상향적 정책접근을 강조하는 『새 농촌 패러다임 보고서(New Rural Paradigm)』를 2006년에 발간하였으며, 동 보고서에서 저밀도 경제 논의의 단초가 되는 분석을 제시하였다. 즉, 농촌은 전체적으로 낙후된 지역이지만 대도시 인근의 농촌지역은 상당한 인구 및 사회경제적 성장이 나타나고 있으며, 이는 비농업적 활동을 통해서 이루어진 바, 농촌 발전의 목적을 농촌의 다양한 잠재력의 발굴·활용으로 설정한 것이다.

2006년 새 농촌 패러다임 발표 이후 OECD는 10년간 7차례의 국제 콘퍼런스 등 논의를 거쳐 새 농촌 패러다임을 기반으로 한 세부적 정책방향을 담은 '새 농촌정책(New Rural Policy: Linking up for Growth)'을 2015년 발표하였으며, 이후에는 이를 '농촌정책 3.0(Rural Policy 3.0)'으로 명명하였다. 농촌정책 3.0은 저밀도 경제 논의를 적극적으로 반영한다. 우선, 기존 경제적 경쟁력 확보를 넘어 경제적·사회적·환경적

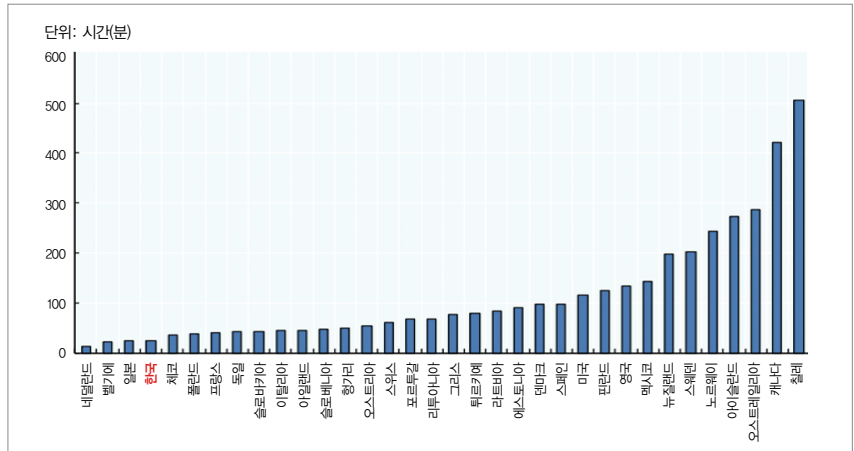
웰빙을 농촌정책의 목표로 설정하는 한편, 도시와 농촌의 이분법적 지역 구분을 지양하고 도시와의 연계를 강조하였다(김태연 2020). 특히, 도시와의 연계를 고려하여 농촌지역을 세 유형으로 분류하고, 각 유형별로 차별화된 정책 접근을 취할 필요가 있다고 하였다. 이를 통해 저밀도 경제인 농촌의 장기적 성장을 지원하는 다각적 정책이 추진되어야 함을 강조한다.

농촌정책 3.0은 각 농촌지역의 독특한 자산을 활용하여 현재와 미래의 수요에 반응하는 농촌정책을 추진하여 농촌을 경쟁력 있고 살기 좋은 장소로 만들어야 함을 강조한다. 특히, 농촌-도시 간의 상호 의존성과 지속가능발전 등 국가 차원의 전략목표와의 관련성에 주목하여 농촌이 도시 및 국가와 상호 보완적 관계를 형성하는 주도적 역할을 수행하여야 한다고 본다.

국내 적용 가능성

우리나라 농촌에서 도시로의 평균 이동시간은 25분이다. 이는 OECD 회원국 중 4번째로 높은 수준으로, 농촌-도시 간 연계를 통한 발전 가능성이 높을 것으로 예상해 볼 수 있다. 게다가 우리나라의 수준 높은 ICT 기술은 농촌의 실질적 접근성을 더욱 높였다. 또한, 최근 탄소중립, 지속가능발전, 재택근무·유연거주의 확대 등에 따라 농촌에 대한 연계 수요가 높아지면서, 농촌-도시 연계를 통한 발전전략의 필요성은 더욱 증가할 것으로 보인다.

그림 3 OECD 회원국의 농촌-도시 접근성 비교



주: '도시'는 5만 명 이상의 인구를 가진 도시 중심지를 의미함.
 자료: OECD 2019.

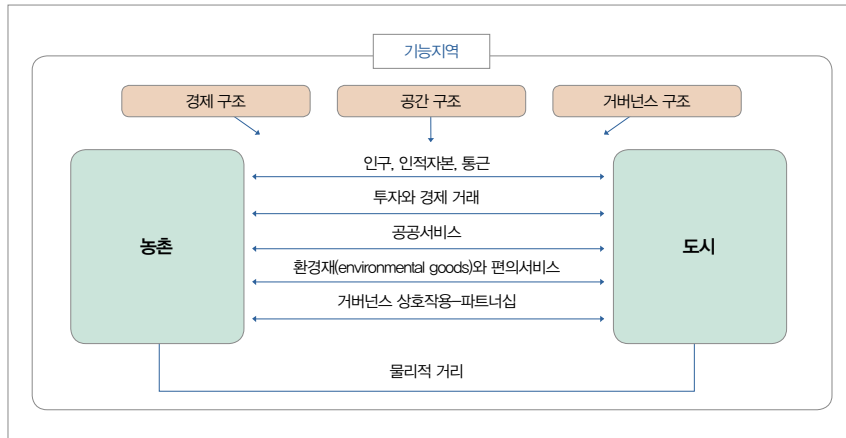
한편 한국농촌경제연구원(2019)은 저밀도 경제 특성에 관한 논의를 우리나라에 적용할 수 있는지 알아보기 위해 우리나라 농촌이 저밀도 경제 특성을 나타내는지 분석하였다. 그 결과 우리나라의 도시 근교 농촌지역에서 성장률이나 특허건수 증가율이 높게 나타나 OECD 논의를 국내에 적용하기에 크게 무리가 없는 것으로 판단하였다. 특히 저밀도 경제 지역에서 농업 외에 다양한 산업집적이 나타나는 것으로 분석되어

거래 가능한 부문(tradable sector)의 성장이 이루어질 수 있는 기반이 나타나는 것으로 확인되었다. 또한 사례분석을 통해 기존 농업 등 1차산업과 연관된 분야의 성장동력 창출과 농업과 무관한 성장·혁신산업 분야의 성장동력 창출이 동시에 가능한 것을 확인하였다.

맺음말:
농촌-도시 간
기능적 연계
정책 필요

이상을 종합하면 국내에도 저밀도 경제 및 OECD 농촌정책 3.0을 기반으로 한 정책이 적용 가능할 것으로 판단된다. 그러나 머리말에서 언급한 바와 같이 우리나라 농촌정책은 농촌-도시 연계보다는 농촌 자체의 서비스 공급이나 농업 생산 측면에 집중되어 있다. 향후에는 농촌-도시 간 기능적 연계를 통한 발전전략이 필요한 것으로 판단되므로 이 부분에 대한 심도 있는 논의가 이루어져야 할 것이다. 🍌

그림 4 기능지역 안에서의 농촌-도시 간 연계 개념



자료: OECD(2013, p.23), 이차희(2022)에서 재인용.

참고문헌

OECD, 2013. Rural-Urban Partnerships: an Integrated Approach to Economic Development, Paris: OECD.
 _____, 2016. OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, Paris: OECD.
 _____, 2019. RURAL 3.0: PEOPLE-CENTRED RURAL POLICY, Paris: OECD.
 국토연구원, 2021. OECD 지역 전망 2019: 도시와 농촌을 위한 메가트렌드의 활용. 세종: 국토연구원 국가균형발전 지원센터.
 김태연, 2020. 농촌마을 발전 격차의 원인에 대한 연구: 신내생적 발전론의 적용. 한국유기농업학회지 28권, 1호: 69-93.
 이신우, 이정진, 허석재, 송진미, 김선화, 김광현 외, 2022. 2023 국회입법조사처 올해의 이슈. 서울: 국회입법조사처.
 이차희, 2022. 농촌발전을 위한 농촌-도시 간 연계 논의와 해외사례. 워킹페이퍼 22-18. 세종: 국토연구원.
 정도채, 정유리, 김정승, 김유나, 2019. 저밀도 경제 기반의 농촌산업 활성화 방안. 나주: 한국농촌경제연구원.